Deutscher Bundestag **Drucksache 14/6634**

14. Wahlperiode 03. 07. 2001

Antrag

der Abgeordneten Hartmut Schauerte, Wolfgang Börnsen (Bönstrup), Hansjürgen Doss, Albrecht Feibel, Dr. Hans-Peter Friedrich (Hof), Erich G. Fritz, Dr. Jürgen Gehb, Kurt-Dieter Grill, Siegfried Helias, Ernst Hinsken, Ulrich Klinkert, Dr. Martina Krogmann, Dr. Norbert Lammert, Vera Lengsfeld, Dr. Martin Mayer (Siegertsbrunn), Elmar Müller (Kirchheim), Bernd Neumann (Bremen), Friedhelm Ost, Dr. Bernd Protzner, Thomas Rachel, Hans-Peter Repnik, Dr. Heinz Riesenhuber, Heinrich-Wilhelm Ronsöhr, Anita Schäfer, Karl-Heinz Scherhag, Dietmar Schlee, Max Straubinger, Gunnar Uldall, Andrea Voßhoff, Matthias Wissmann, Dagmar Wöhrl und der Fraktion der CDU/CSU

Für ein modernes Wettbewerbs- und Kartellrecht in Europa

Der Bundestag wolle beschließen:

Der Deutsche Bundestag stellt fest:

Die Europäische Kommission hat am 27. September 2000 einen Verordnungsvorschlag vorgelegt, in dem sie ihre Ansichten zur Modernisierung der Vorschriften zur Anwendung der Artikel 81 und 82 EG-Vertrag darlegt. In einigen Punkten geht die Europäische Kommission dabei über ihre Ideen im „Weißbuch“ vom 23. April 1999 hinaus.

Der Deutsche Bundestag nimmt zu den Vorschlägen der Kommission wie folgt Stellung:

1. Ziele der europäischen Wettbewerbspolitik

Ein gemeinsamer Markt braucht gemeinsame Regeln. Ziel der europäischen Wettbewerbspolitik muss die Schaffung eines einheitlich und dezentral anwendbaren Wettbewerbs- und Kartellrechts für den europäischen Binnenmarkt sein, das hohen Wettbewerbsschutz gewährleistet, den rechtsstaatlichen Ansprüchen der Unternehmen genügt, die Zukunfts- und Wettbewerbsfähigkeit der europäischen Wirtschaft stärkt, Konsumentensouveränität ernst nimmt und dezentrale wirtschaftliche Strukturen nicht benachteiligt, sondern fördert. Dem im Vertrag der Europäischen Union verankerten Subsidiaritätsprinzip ist bei der geplanten Dezentralisierung der Rechtsanwendung durch eine zielführende Aufgabenteilung sowie eindeutige Verfahrensregeln über die Zuständigkeiten der nationalen Gerichte, der mitgliedstaatlichen Aufsichtsbehörden und der Kommission Rechnung zu tragen. Den Mitgliedstaaten sind angemessene Mitwirkungsmöglichkeiten an der Fortentwicklung des gemeinschaftlichen Wettbewerbsrechts einzuräumen.

2. Einführung der Legalausnahme

Die Notwendigkeit einer Reform des europäischen Kartellverfahrensrechts ist angesichts der Schwerfälligkeit und Bürokratie des bestehenden Verfahrens unstrittig. Die bestehende Situation, aus der heraus der Wechsel zum System der Legalausnahme vorgeschlagen wird, ist in hohem Maße unbefriedigend: Freistellungsanträge bleiben jahrelang unbearbeitet, förmliche Entscheidungen ergehen kaum, selbst Verwaltungsschreiben („Comfort Letter“) sind nicht die Regel. Nach Angaben der Kommission werden nur noch 6 % der Anmeldeverfahren durch förmliche Entscheidung abgeschlossen.

Gegen die Abkehr vom Notifizierungssystem ist eingewendet worden, dass dadurch die Kenntnis der Kommission über praktizierte wettbewerbsbeschränkende Vereinbarungen – gerade im sensiblen Horizontalbereich – verringert, das kartellrechtliche Schutzniveau gesenkt und die Kontrolle faktisch auf eine bloße Missbrauchsaufsicht reduziert werde. Gegen diese Befürchtungen spricht allerdings, dass gravierende Fälle, insbesondere Hardcore-Kartelle den Aufsichtsbehörden ohnehin allenfalls durch Beschwerden Dritter bekannt werden. Angemeldete Vereinbarungen werfen dagegen zumeist keine wettbewerbsrechtlichen Probleme auf. Nach Kommissionsangaben hat sie in über 35 Jahren nur 9 Vereinbarungen verboten, von denen sie lediglich im Wege der Anmeldung erfahren hat. Angemeldet werden also bereits heute in der Regel nur solche Vereinbarungen, die auch genehmigungsfähig sind.

Der Vorschlag der Kommission, ein System der Legalausnahme für Unternehmenskooperationen einzuführen, die die Kriterien des Artikels 81 Abs. 3 EG-Vertrag erfüllen, ist daher sinnvoll. Das System muss jedoch so ausgestaltet werden, dass der Wettbewerbsschutz ungeschmälert erhalten bleibt.

Der Deutsche Bundestag begrüßt, dass der Vorschlag des Bundeskartellamtes, das Legalausnahmesystem durch eine Informationspflicht der Unternehmen und die Schaffung eines „Kartellregisters“ zu ergänzen, im Verordnungsvorschlag berücksichtigt worden ist. Ob ein Register über bestimmte wettbewerbsbeschränkende Vereinbarungen zu mehr Transparenz für die Wettbewerbsbehörden führt und damit wettbewerbspolitisch Sinn macht, muss eingehend geprüft werden.

Wenn es zu einer Registrierungspflicht kommt, sollte sie jedenfalls auf nicht von Gruppenfreistellungsverordnungen erfasste Fälle beschränkt werden. Folge der Eintragung im Register sollte sein, dass die Unternehmen von Bußgeldern befreit sind. Die Bußgeldfreiheit ist auch durch den zusätzlichen Bürokratie- und Kostenaufwand für die Unternehmen gerechtfertigt. Die Mitwirkungsrechte der Mitgliedstaaten bei der Festlegung der Kriterien einer Informationspflicht der Unternehmen müssen gewährleistet werden. Die Kriterien für eine Registrierungspflicht sollten in der Verordnung selbst präzise definiert werden.

3. Ex-Ante-Betrachtung für strittige Fälle und bei hohem Investitionsrisiko

Der verfahrensrechtliche Systemwechsel vom Anmelde- zum Legalausnahmesystem entlastet die Wirtschaft von bürokratischem Aufwand. Zu begrüßen ist die Legalausnahme für alle wettbewerbsrechtlich eindeutigen Fälle. In strittigen Fällen, vor allem bei großen Investitionen, verlieren die Unternehmen durch die Abschaffung des Anmelde- und Freistellungsverfahrens jedoch Rechts- und Planungssicherheit. Stattdessen drohen Untersagungs- und Bußgeldrisiko sowie die Nichtigkeit der getätigten Geschäfte. Vor allem Investitionen in Zukunftssektoren, wo nicht auf Erfahrungen aus der Praxis zurückgegriffen werden kann, werden so zu einem unkalkulierbaren unternehmerischen Risiko.

Kommission und mitgliedstaatliche Wettbewerbsbehörden sollten betroffenen Unternehmen deshalb auch künftig die Gelegenheit zu informellen Gesprächen geben, um in Zweifelsfragen kartellrechtliche Orientierungshilfe bei unternehmerischen Planungsentscheidungen zu ermöglichen.

In manchen Fällen wird auch in Zukunft Gewissheit über die kartellrechtliche Zulässigkeit einer geplanten Vereinbarung nur durch eine förmliche Entscheidung der Wettbewerbsbehörden möglich sein. Die Praxis zeigt, dass etwaige Absprachen vielfach entweder auf den Einzelfall bezogen sind oder sehr heterogene Sachverhalte treffen, deren kartellrechtliche Relevanz nicht im Rahmen einer Gruppenfreistellungsverordnung allgemein gültig beurteilt werden kann. Im Interesse der Rechtssicherheit ist es daher geboten, den Unternehmen für einen eng definierten Kreis von Fällen das Recht (nicht die Pflicht) einer Anmeldung zu bewahren. Dabei muss die Anmeldung einen Anspruch auf förmliche Entscheidung begründen, einen Gutglaubensschutz einräumen und Bußgeldfreiheit gewähren.

Durch die Schaffung eines konditionierten Wahlrechts für Unternehmen kann in solchen strittigen Fällen Rechtssicherheit für die Betroffenen erreicht werden. Geeignete Anknüpfungskriterien könnten Umsatzschwellen oder Investitionssummen sein. Tatsächliche oder rechtliche Umstände, die eine kartellrechtliche Beurteilung erheblich erschweren, müssen vorliegen.

4. Dezentralität der Rechtsanwendung

Der Ansatz der Kommission, die Anwendung des Wettbewerbsrechts zu dezentralisieren und damit eine weitere Verankerung des europäischen Wettbewerbsrechts im Rechtsbewusstsein der Mitgliedsländer zu fördern, ist zu begrüßen. In dem Verordnungsvorschlag der Kommission ist allerdings ungenügend geregelt, wie die mitgliedstaatlichen Kartellbehörden in Zukunft mit der Kommission zusammenarbeiten sollen.

Ohne klare und eindeutige Regelungen zur Abgrenzung der Zuständigkeiten der jeweiligen Wettbewerbsbehörden bzw. Gerichte ist eine Dezentralisierung aber nicht akzeptabel. In einem rechtsstaatlichen Verfahren muss für die Betroffenen eindeutig erkennbar sein, wie die zuständigen Behörden zu bestimmen sind bzw. welches Gericht der gesetzliche Richter ist. Eine einheitliche Anwendung des Europäischen Kartellrechts muss gesichert sein.

Die Kommission wird daher aufgefordert, ein klares System für eine eindeutige Zuweisung von Fällen zu entwickeln. Entsprechende Regelungen müssen im Verordnungsvorschlag selbst vorgesehen werden. Die Unternehmen müssen auch in Zukunft klar erkennen können, welche Behörde für die Prüfung einer wettbewerbsbeschränkenden Vereinbarung zuständig ist. Die Kommission sollte deshalb das „One-Stop-Shop"-Prinzip in der Verordnung verankern.

Grundsätzlich sollten solche Wettbewerbsverstöße, die ihren Schwerpunkt in einem Mitgliedstaat haben, von den dortigen Behörden geahndet werden. Dies entspricht dem Grundsatz der Subsidiarität. Sind mehr als drei Mitgliedstaaten berührt oder ist die Zuständigkeit streitig, weil kein Einvernehmen unter den nationalen Wettbewerbsbehörden erreicht wird, sollte grundsätzlich die Europäische Kommission zuständig sein.

Die konditionierte Anmeldemöglichkeit in strittigen Fällen und bei hohem Investitionsrisiko mit Anspruch auf förmliche Entscheidung sollte bei der mitgliedstaatlichen Kartellbehörde vorzunehmen sein, in deren Zuständigkeitsgebiet der Schwerpunkt der zu prüfenden wettbewerbsbeschränkenden Vereinbarung fällt. Sind mehr als drei Mitgliedstaaten berührt oder ist die Zuständigkeit streitig, sollte grundsätzlich die Kommission entscheiden.

Nationale Behörden sollten verpflichtet sein, einen Fall einzustellen, wenn eine andere Wettbewerbsbehörde mit demselben Verfahren befasst ist.

Die Entscheidung einer einzelstaatlichen Wettbewerbsbehörde eines Mitgliedstaats, dass ein Verhalten nicht gegen Artikel 81 oder 82 EGV verstößt, sollte gemeinschaftsweite Bindung haben.

Vom Entzug der Zuständigkeit einer nationalen Behörde sollte die Kommission nur ausnahmsweise Gebrauch machen. Eingriffsbefugnisse der Kommission, die nicht der Sicherstellung einer kohärenten Rechtsanwendung dienen, vermindern die Schlagkraft der nationalen Kartellbehörden und verzögern das Verfahren, laufen damit den Zielen der Wettbewerbspolitik entgegen. Ein Entzug der Zuständigkeit ist nur dann sinnvoll, wenn die Gefahr besteht, dass eine Entscheidung ergehen soll, die gemessen an den Maßstäben, die in der Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofes und des Gerichtes erster Instanz sowie in den Verordnungen und Entscheidungen der Kommission entwickelt worden sind, zu einem defizitären Wettbewerbsschutz führt oder wenn eine eindeutige Fallverteilung der betroffenen nationalen Behörden nicht möglich ist. Verteilungsgesichtspunkte sind kein adäquates Kriterium für den Entzug. Die Voraussetzungen für den Entzug der Zuständigkeit müssen in der Verordnung präzise definiert werden.

5. Spezialisierte nationale Gerichte

Eine Dezentralisierung der Rechtsanwendung darf nicht zu Lasten ihrer Kohärenz gehen. Mit der Aufgabe des Freistellungsmonopols durch die Europäische Kommission sollen nationale Gerichte künftig auch über die Voraussetzungen des Artikels 81 Abs. 3 EG-Vertrag entscheiden. Schon die kartellrechtliche Tradition der derzeit 15 Mitgliedstaaten der Union stellt sich sehr unterschiedlich dar. Im Hinblick auf die Beitrittskandidaten kann von einem einigermaßen einheitlichen wettbewerbsrechtlichen Rechtsbewusstsein nur begrenzt ausgegangen werden. Behörden und Gerichten fehlt es oft noch an den hierfür erforderlichen Kenntnissen und Erfahrungen für die ökonomisch oft schwierige Beurteilung der Wirkungen von Wettbewerbsbeschränkungen in Märkten. Um der Gefahr einer Rechtszersplitterung und einer erheblichen Rechtsunsicherheit für die Unternehmen vorzubeugen, sollte die Kommission die Mitgliedstaaten deshalb verpflichten, spezialisierte Kartellgerichte einzurichten.

6. Verhältnis von Gemeinschaftsrecht und nationalem Recht

Sobald ein Fall Auswirkungen auf den gemeinsamen Markt haben kann, soll nach den Vorstellungen der Europäischen Kommission in Zukunft allein das europäische Wettbewerbsrecht unter Ausschluss des nationalen Kartellrechts anwendbar sein. Der Grundsatz der parallelen Anwendung nationalen und europäischen Rechts bei Vorrang des EU-Rechts für Widersprüche zum nationalen Recht soll in eine ausschließliche Anwendung des europäischen Kartellrechts für Fälle mit gemeinschaftsweiter Bedeutung überführt werden. Da in Deutschland fast alle kartellrechtlichen Vereinbarungen binnenmarktrelevant sind, bliebe das Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen (GWB) im Wesentlichen anwendbar auf Fälle mit regionaler oder lokaler Bedeutung. Im Übrigen wäre das GWB weitgehend außer Kraft gesetzt. Das ist nachvollziehbar für Fälle im Anwendungsbereich des Artikels 81 des EG-Vertrages.

Aus Sicht des Deutschen Bundestages sollte dagegen für die Missbrauchskontrolle (Artikel 82 EG-Vertrag) das System der parallelen Anwendung zunächst erhalten bleiben. Da die Missbrauchskontrolle in Europa noch weitgehend uneinheitlich gehandhabt wird, muss der nationale Gesetzgeber zunächst die Möglichkeit haben, nationalen Besonderheiten Rechnung zu tragen. Insbesondere müssen die bewährten deutschen Vorschriften gegen den Missbrauch von

Marktmacht – zum Beispiel das Verbot von Verkäufen unter Einstandspreis – anwendbar bleiben. Dies gebietet der Grundsatz der Subsidiarität. Die Vorrangregelung des europäischen Wettbewerbsrechts ist ausreichend, um eine Kohärenz der Rechtsanwendung zu gewährleisten.

7. Strukturelle Maßnahmen

Strukturelle Maßnahmen als Instrument zur Sanktionierung missbräuchlichen Verhaltens sind ein schwerer Eingriff in das Eigentum der Unternehmen. Entflechtungsmaßnahmen können Enteignungscharakter haben und den Anreiz für internes Unternehmenswachstum beschränken. Sie stoßen nicht zuletzt auf praktische Schwierigkeiten, etwa bei der Suche nach zahlungskräftigen Käufern für die abgespaltenen Unternehmensteile. Hinzu kommt, dass die generelle Befugnis, strukturelle Maßnahmen zu ergreifen, jedenfalls der deutschen Wettbewerbskultur fremd ist und auch in anderen Mitgliedstaaten kaum zur Anwendung kommt. Zwar können in Europa untersagte Unternehmenszusammenschlüsse, die trotz Vollzugsverbots von den beteiligten Unternehmen durchgesetzt wurden, wieder entflochten werden. Auch sind Gemeinschaftsunternehmen, die entgegen Artikel 81 Abs. 1 EG-Vertrag gegründet wurden, wieder aufzulösen und damit strukturell zu verändern. Jedoch haben die betroffenen Unternehmen vor diesen Auflösungen stets unzulässig die Marktstrukturen verändert. Das deutsche und europäische Wettbewerbsrecht kennt eine allgemeine Entflechtungsregel über die Ansätze der Wiederauflösung vollzogener Unternehmenszusammenschlüsse derzeit nicht.

Bevor eine allgemeine Entflechtungsregel über einen kurzen Nebensatz in das europäische Wettbewerbsrecht eingeführt wird, bedarf es einer eingehenden Erörterung der wettbewerbspolitischen Sinnhaftigkeit eines solchen Instrumentariums auf europäischer und mitgliedstaatlicher Ebene unter Einbeziehung aller Betroffenen. Der Regelungsvorschlag der EU-Kommission ist zum jetzigen Zeitpunkt nicht sinnvoll, da er zu unbestimmt ist und weil damit eine ergebnisoffene Diskussion dieses neuen Instrumentariums nicht möglich ist.

In der wettbewerbsrechtlichen Verhaltenskontrolle marktbeherrschender Unternehmen dürfen Entflechtungsmaßnahmen als verfahrensrechtlich selbständiger Eingriff nur als ultima ratio von den Wettbewerbsbehörden angewendet werden, wenn die Wettbewerbsbeschränkung nicht auf andere Weise beseitigt oder hinreichend gemindert werden kann. Dabei muss der rechtsstaatliche Grundsatz der Verhältnismäßigkeit gelten: Je größer die potentielle Eingriffsintensität des Staates, desto bestimmter die Rechtsgrundlage. Die Diskussion über die Einführung einer allgemeinen Entflechtungsregel darf nicht dazu führen, dass geeignetere, weniger schwerwiegende und verhältnismäßigere Mittel wie Geldbußen und Zwangsgelder, als Instrumente effektiver Wettbewerbspolitik diskreditiert werden. Die Drohung mit Entflechtungsmaßnahmen darf zudem nicht dazu eingesetzt werden, Industriepolitik zu betreiben und außerhalb der Grenzen der Wettbewerbspolitik unverhältnismäßig in das Marktgeschehen einzugreifen.

8. Mitwirkung der Mitgliedstaaten an der Fortentwicklung des gemeinschaftlichen Wettbewerbsrechts

Im Interesse der Ausprägung eines gemeinsamen Rechtsbewusstseins muss den Mitgliedstaaten auch künftig eine ausreichende Mitwirkung an der Fortentwicklung des gemeinschaftlichen Wettbewerbsrechts ermöglicht werden. Beim Erlass von Gruppenfreistellungsverordnungen für horizontale Wettbewerbsbeschränkungen muss den Mitgliedstaaten deshalb auch künftig eine förmliche Mitwirkung zukommen. Die Freistellungstatbestände müssen jedenfalls in ihren Grundzügen in der Verordnung selbst normiert werden.

9. Verstärkung der Ex-Post-Kontrolle (Untersuchungsbefugnisse)

Wenn die präventive Kontrolle durch Abschaffung des Anmeldesystems weitgehend entfällt, gewinnt die nachträgliche Kontrolle zwangsläufig an Bedeutung. Der Verordnungsentwurf der Europäischen Kommission sieht hier eine erhebliche Ausweitung der Ermittlungsbefugnisse und Sanktionsmöglichkeiten der Kommission vor. Diese Ermittlungsbefugnisse und Sanktionsmöglichkeiten sollten unter Berücksichtigung des Gebots der Verhältnismäßigkeit und der Rechtsstaatlichkeit kritisch überprüft werden. Die Einhaltung rechtsstaatlicher Grundsätze ist die Voraussetzung und kein Hindernis für die effiziente Verfolgung kartellrechtlicher Verstöße.

Das Recht zur Durchsuchung der Privatwohnungen von Unternehmensangehörigen ist ein derart empfindlicher Eingriff in die Privatsphäre, dass er unter Berücksichtigung des Grundsatzes der Verhältnismäßigkeit nicht auf den bloßen Verdacht gegründet werden sollte. Die Kommission sollte dagegen verpflichtet sein, beim nationalen Gericht eine Durchsuchungsbefugnis zu erlangen.

Unternehmensinterne Syndikusanwälte sollten ein Zeugnisverweigerungsrecht erhalten.

Die vorgeschlagene Solidarhaftung von Mitgliedern einer Unternehmensvereinigung für Bußgelder, die aufgrund von Kartellrechtsverstößen dieser Vereinigung verhängt wurden, darf nicht gesamtschuldnerisch sein, sondern muss nach dem Umsatz der Mitglieder an der Vereinigung bemessen werden.

Der Deutsche Bundestag fordert die Bundesregierung auf,

aus den vorgenannten Gründen bei der Reform des europäischen Kartellverfahrensrechts folgende Eckpunkte durchzusetzen:

1. Durch die Einführung eines Systems der Legalausnahme darf es nicht zu einer Einbuße des Wettbewerbsschutzes kommen.
2. Die Zuständigkeiten der nationalen Kartellbehörden und der Gerichte müssen eindeutig und für die Unternehmen erkennbar festgelegt werden.
3. Eine handhabbare, praxisgerechte und auf eine größere europäische Einheitlichkeit gerichtete Wettbewerbsrechtslage ist herzustellen.
4. Eine einheitliche Rechtsanwendung muss gewährleistet werden.
5. Rechtsstaatliche Defizite des Verordnungsvorschlags sind zu beseitigen.
6. Unternehmen ist in einem eng definierten Bereich ein Anspruch auf eine förmliche Entscheidung einzuräumen.
7. Den Mitgliedstaaten muss eine angemessene Mitwirkung an der Fortentwicklung und Anwendung des europäischen Kartellrechts eingeräumt werden.
8. Vor einer übereilten Einführung struktureller Maßnahmen im Sinne einer Entflechtung ist eine umfangreiche Untersuchung bezüglich der Sinnhaftigkeit und der Handhabbarkeit dieser Maßnahmen vorzulegen.

Berlin, den 3. Juli 2001

Friedrich Merz, Michael Glos und Fraktion



Gesamtherstellung: H. Heenemann GmbH & Co., Buch- und Offsetdruckerei, Bessemerstraße 83–91, 12103 Berlin
Vertrieb: Bundesanzeiger Verlagsgesellschaft mbH, Postfach 13 20, 53003 Bonn, Telefon (02 28) 3 82 08 40, Telefax (02 28) 3 82 08 44
ISSN 0722-8333